

Berücksichtigt die Ausbauplanung für den Flughafen Frankfurt/ Main

das Risiko schwerer Unfälle?

Gutachterliche Stellungnahme

von

Matthias Möller-Meinecke

Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Weimar

I. Sachverhalt

Beim Anflug auf die geplante Landebahn Nordwest würden die Industrieanlagen der Infraserb Höchst (Ethylenverdichterstation nebst Rohrleitungen), das DEA-Tanklager und die Chemiefabrik der Fm. Ticona AG überflogen werden. Dort arbeitenden rund 1.000 Beschäftigte. Die Fm Ticona AG verarbeitet Methanol und Formaldehyd in einer Menge von 100.000 to/a und lagert Bortifluorid.

Das Regierungspräsidium Darmstadt führt in der zum Abschluß des Raumordnungsverfahrens erstellten landesplanerischen Beurteilung aus:

*„Gerade bei der Variante Nordwest liegen in der nächsten Nähe Störfallbetriebe (z.B. Ticona) oder Gewerbegebiete (z.B. Caltex), wo sehr viele Menschen arbeiten oder arbeiten werden. In der Risikoanalyse (Anm.: des Flughafenbetreibers Fraport AG) **fehlen** diese Beschäftigten, die sich auch fast ständig in ihren Betrieben aufhalten. Es ist wahrscheinlich, dass die Risikowerte bei diesen Beschäftigten höher ausfallen als bei manchen Einwohnern in den untersuchten Zonen. Es fehlt somit eine gewichtiger Risikofaktor, der das Gesamtgebiet bzw. die Gesamtanalyse möglicherweise erheblich verändern kann. Die endgültige Beurteilung dieses Risikofaktors muss daher zunächst offen bleiben und im Planfeststellungsverfahren vorgenommen werden. ... Auch die Frage, inwieweit landende oder durchstartende Flugzeuge mit Sichtbehinderungen durch betriebliche Vorgänge auf dem Ticona-Gelände rechnen müssen (Dämpfe, Licht, Rauch, offenes Feuer durch Fackelanlage) und dadurch deren Sicherheit beeinträchtigt wird, konnte im Raumordnungsverfahren nicht abschließend geklärt werden.“* (Landesplanerischen Beurteilung vom 11. Juni 2002 Ziff.

4.1.1.4.1.2.1 Seite 141)

Das Regierungspräsidium erkennt in der gleichen landesplanerischen Beurteilung vom 11. Juni 2002 zur **Anlagensicherheit** ein „erhebliches Gefährdungspotential“ (Seite 142) durch die in den Anlagen der Firmen Ticona (Chemiefabrik), Infraserb Höchst (Ethylenverdichterstation nebst Rohrleitungen) und DEA (Tanklager) vorhandenen gefährlichen Stoffe. Weiterhin erkennt diese Obere Landesplanungsbehörde

beim Betrieb der geplanten Landebahn eine „hohe (und gegenüber dem Prognose-nullfall um das 175fache ansteigende) Eintrittswahrscheinlichkeit“ (S. 143) des Risikos eines Absturzes eines Flugzeuges auf diese Anlagen, die z.T. der Überwachung nach der Störfallverordnung unterliegen.

Das Regierungspräsidium verschiebt die Berücksichtigung dieser Erkenntnisse aus der landesplanerischen Beurteilung mit der Forderung nach einer „vertiefenden Untersuchung“ (S. 143) auf das nachfolgende luftverkehrsrechtliche Planfeststellungsverfahren.

II. Rechtliche Bewertung

Das von der Fraport AG zur Planfeststellung beantragte Gelände für einen Ausbau des Flughafens könnte in Ansehung der Unfallrisiken von Flugzeugabstürzen ungeeignet sein und die öffentliche Sicherheit gefährden. Es könnte zudem EU-Recht verletzt sein.

1. EU-Vorschriften

Die Mitgliedstaaten sorgen nach Artikel 12 der „Seveso-Richtlinie“ 82/1996 dafür, dass in ihren Politiken der Flächenausweisung oder Flächennutzung und/oder „anderen einschlägigen Politiken“ das Ziel, schwere Unfälle in gefährlichen Industrieanlagen zu verhüten und ihre Folgen zu begrenzen, Berücksichtigung findet. Dazu haben die Mitgliedstaaten u.a. „neue Entwicklungen in der Nachbarschaft bestehender Betriebe wie beispielsweise Verkehrswege zu überwachen, wenn diese Maßnahmen das Risiko eines schweren Unfalls vergrößern oder die Folgen eines solchen Unfalls verschlimmern können“ (Art. 12 Abs. 1 der EU „Seveso-Richtlinie“ 82/1996).

- a) Die das Raumordnungsverfahren abschließende landesplanerische Beurteilung ist eine im Sinne von Artikel 12 der EU „Seveso-Richtlinie“ 82/1996 einschlägige „Politik“ der staatlichen Bewertung einer Flächennutzung. Denn durch das Raumordnungsverfahren wird festgestellt, ob eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmt (§ 13 Abs. 2 Satz 1 Landesplanungsgesetz des Landes Hessen, HLPG). Im Raumordnungsverfahren sind die raumbedeutsamen Auswirkungen der Änderung ei-

nes Flughafens auf Schäden für die menschliche Gesundheit und/ oder der Umwelt unter überörtlichen Gesichtspunkten zu prüfen (§ 13 Abs. 2 Satz 2 HLPG). Dazu sind im Raumordnungsverfahren die raumbedeutsamen Auswirkungen eines Flughafenausbaues u.a. auf Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft „zu ermitteln und zu bewerten“ (§ 13 Abs. 3 Satz 1 HLPG). Zwar hat das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens gegenüber dem Träger des Flughafenausbauvorhabens und gegenüber dem einzelnen Bürger keine unmittelbare Rechtswirkung (§ 13 Abs. 7 HLPG). Gleichwohl ist das Raumordnungsverfahren eine „Politik“ der staatlichen Bewertung einer Flächennutzung - hier für den Bau einer Landebahn eines Flughafens -, denn das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens ist von der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsbehörde des Landes Hessen bei der Entscheidung über den Antrag auf Planfeststellung „zu berücksichtigen“ (§ 13 Abs. 6 Satz 1 HLPG). Berücksichtigen meint dabei mehr als zur Kenntnis nehmen und bewirkt faktisch eine auf eine Bindung zulaufende Fixierung der Entscheidung. Im übrigen ist das Raumordnungsverfahren ein klassisches Instrument der in Art. 12 der „Seveso-Richtlinie“ 82/1996 abgesprochenen Steuerung der „Ansiedlung“ raumbedeutsamer Projekte.

- b) Das Regierungspräsidium Darmstadt hat in der landesplanerischen Beurteilung vom 11. Juni 2002 das Ziel der EU „Seveso-Richtlinie“ 82/1996, schwere Unfälle u.a. durch Flugzeugabstürze in gefährlichen Industrieanlagen zu verhüten und ihre Folgen zu begrenzen, nicht berücksichtigt. Das räumt die Beschwerdegegnerin in der landesplanerischen Beurteilung offen ein, wenn sie dort unter Ziffer 4.1.1.4.1.2.1 zur „**Auswirkungsprognose/Planungsfall** Nordwestvariante“ ausführt: *„Gerade bei der Variante Nordwest liegen in der nächsten Nähe Störfallbetriebe (z.B. Ticona) oder Gewerbegebiete (z.B. Caltex), wo sehr viele Menschen arbeiten oder arbeiten werden. In der Risikoanalyse (Anm.: des Flughafenbetreibers Fraport AG) **fehlen** diese Beschäftigten, die sich auch fast ständig in ihren Betrieben aufhalten. Es ist wahrscheinlich, dass die Risikowerte bei diesen Beschäftigten höher ausfallen als bei manchen Einwohnern in den untersuchten Zonen. Es fehlt somit ein gewichtiger Risikofaktor, der das Gesamtgebiet bzw. die Gesamtanalyse möglicherweise erheblich verändern kann. Die endgültige Beurteilung dieses Risikofaktors muss daher zunächst offen bleiben und im Planfeststellungsverfahren vorgenommen werden. ... Auch die Frage, inwieweit landende oder durchstartende Flugzeuge mit Sichtbehinderun-*

gen durch betriebliche Vorgänge auf dem Ticono-Gelände rechnen müssen (Dämpfe, Licht, Rauch, offenes Feuer durch Fackelanlage) und dadurch deren Sicherheit beeinträchtigt wird, konnte im Raumordnungsverfahren nicht abschließend geklärt werden.“ (landesplanerischen Beurteilung vom 11. Juni 2002 Ziff. 4.1.1.4.1.2.1 Seite 141)

- c) Soweit das Regierungspräsidium in der landesplanerischen Beurteilung vom 11. Juni 2002 die **Anlagensicherheit** thematisiert, erkennt sie zutreffend eine „erhebliches Gefährdungspotential“ (Seite 142) durch die in den Anlagen der Firmen Ticono (Chemiefabrik), Infraserb Höchst (Ethylenverdichterstation nebst Rohrleitungen) und DEA (Tanklager) vorhandenen gefährlichen Stoffe. Weiterhin erkennt die Beschwerdegegnerin beim Betrieb der geplanten Landebahn eine „hohe (und gegenüber dem Prognosenullfall um das 175fache ansteigende) Eintrittswahrscheinlichkeit“ (S. 143) des Risikos eines Absturzes eines Flugzeuges auf diese Anlagen, die z.T. der Überwachung nach der Störfallverordnung unterliegen. Die Beschwerdegegnerin berücksichtigt aber diese Erkenntnisse erkennbar in der landesplanerischen Beurteilung nicht, sondern verschiebt diese Berücksichtigung mit der Forderung nach einer „vertiefenden Untersuchung“ (S. 143) auf das nachfolgende luftverkehrsrechtliche Planfeststellungsverfahren.
- d) Die Mitgliedstaaten haben weiter dafür zu sorgen, dass in ihrer „Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung und/oder anderen einschlägigen Politiken sowie den Verfahren für die Durchführung dieser Politiken langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass zwischen den unter die EU „Seveso-Richtlinie“ 82/1996 fallenden Betrieben einerseits und z.B. risikobehafteten Flugrouten ein „angemessener Abstand gewahrt bleibt“ (Art. 12 Abs. 1 Satz 3 EU „Seveso-Richtlinie“ 82/1996).
- e) Das Regierungspräsidium hat in der landesplanerischen Beurteilung vom 11. Juni 2002 für diesen angemessenen Abstand zwischen dem unter die EU „Seveso-Richtlinie“ 82/1996 fallenden Betrieb der Fm Ticono AG, die Methanol und Formaldehyd in einer Menge von 100.000 to/a verarbeitet und Bortifluorid lagert, und der geplanten Landebahn Nordwest mit den aus ihrem Betrieb resultierenden Überflügen des Industriegeländes nicht gesorgt. Sie hat vielmehr im Wald der Stadt Kelsterbach den Standort für eine Landebahn des Flughafens Frankfurt/Main als mit den Belangen auch des Gesundheits- und Umweltschutzes

verträglich bewertet, deren Nutzung zu 500 Überflügen des störfallgefährdeten Industriegeländes pro Kalendertag mit einer Überflughöhe von ca. 70 Metern führen würde. Das ist inhaltlich das Gegenteil der Forderung der EU „Seveso-Richtlinie“ 82/1996 nach einer Trennung von gefährlichen Industrieanlagen und Flugrouten mit hohen Absturzrisiken, einer Forderung, die im übrigen auch im deutschen Recht verankert ist (vgl. § 50 BImSchG).

- f) Auch der Planfeststellungsantrag trifft keine Vorsorge, dass das Ziel der Seveso-Richtlinie, schwere Unfälle durch die neue Landebahn des Luftverkehrs zu verhüten und ihre Folgen zu begrenzen, Berücksichtigung gefunden hat.

Indem die Landesplanerische Beurteilung einer politisch motivierten Weisung der Landesregierung sowie wirtschaftlichen Belangen gegenüber der Unfallvermeidung den Vorrang gibt, verkennt das Regierungspräsidium Darmstadt die von der Europäischen Union mit der Seveso-Richtlinie bezweckte Verhütung schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen und die Begrenzung der Unfallfolgen für Mensch und Umwelt. Dem folgt der Planfeststellungsantrag der Fraport AG.

Zwischenergebnis

Aufgrund der von dem Regierungspräsidium erkannten „hohen Eintrittswahrscheinlichkeit“ von Abstürzen von Flugzeugen im Anflug auf die Landebahn Nordwest, die dazu die unter die EU „Seveso-Richtlinie“ 82/1996 fallende Industrieanlage der Fm Ticono AG überfliegen müssen, widerspricht der Planfeststellungsantrag zugunsten der Landebahn Nordwest der nach der „Seveso-Richtlinie“ gebotenen Unfallverhütung und dem Gebot der Trennung risikobehafteter Flächennutzungen.

2. Standorteignung für den Ausbau des Flughafens

Vor Erteilung der Genehmigung für den Ausbau eines Flughafens ist besonders zu prüfen, ob das in Aussicht genommene Gelände geeignet ist oder ob Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wird. In beiden Fällen ist die Genehmigung zu versagen.

Mit dem notwendigen Überflug störfallgefährdeter Betriebe bei Nutzung der geplanten Landebahn Nordwest und der davon ausgehenden erhöhten Unfallgefahr werden sowohl die Voraussetzung einer Ungeeignetheit des für die Landebahn ausgewählten Standortes („Gelände“ im Sinne des § 6 Abs. 2 LuftVG) als auch einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit erfüllt.

Ergebnis

Der beantragte Ausbau des Flughafens Frankfurt um eine Landebahn Nordwest verstößt gegen die EU „Seveso-Richtlinie“ 82/1996. Die Planfeststellungsbehörde hat nach der gesetzlichen Bewertung in § 6 Abs. 2 LuftVG den Antrag der Fraport AG zwingend abzulehnen, weil der zum Ausbau ausgewählte Standort wegen der Unfallgefahren ungeeignet ist und von seiner Nutzung Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen.